SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 35 minutos.)

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"-El señor Presidente del Senado remite nota de la Junta Departamental de Maldonado con las palabras de la señora Edila Alba Clavijo sobre: Sistema de Seguridad Social, situación de Jubilados y Pensionistas, evaluación de logros alcanzados en la materia.

-Nota de la Cooperativa de Vivienda de Funcionarios Municipales de Canelones (COVIFUMCA I), informando sobre la situación de padrones de dicha cooperativa."

La Comisión de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tiene el agrado de recibir al Ministro Interino, arquitecto Jorge Patrone, al Director General de Secretaría, doctor Siri, al Presidente de la Agencia Nacional de Vivienda, economista Carlos Mendive, y al doctor Diego Traversa. Hay otros invitados que aún no han llegado y que oportunamente presentaré.

Recibimos el proyecto ley de Promoción de la Vivienda de Interés Social cuando aún estábamos considerando el Presupuesto, es decir que desde el pasado viernes los señores Senadores han podido estudiarlo. Si bien la señora Ministra no se encuentra en el país, entendemos que se trata de una iniciativa importante, que tiene su complejidad, por lo que no debemos perder tiempo. Por esos motivos, convocamos a esta reunión en forma urgente.

Desde ya, les ofrecemos la palabra.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Para nosotros es una alegría estar aquí presentes, fundamentalmente porque entendemos que el proyecto en cuestión es muy importante y forma parte de la formulación del Plan Nacional de Vivienda. Es decir que este Plan quinquenal se adjunta al Presupuesto Quinquenal que este Gobierno presenta.

Cabe destacar que tenemos un incremento sustantivo, en valor dólar, de aproximadamente un 75% con relación al Fondo Nacional de Vivienda, en contraposición al presentado en el quinquenio anterior. En materia de posibilidades de ejecución, debido a las oscilaciones que presenta el valor dólar y a las importaciones de los insumos, que afectan en un grado muy alto a la industria de la construcción, hemos calculado que nuestras posibilidades de aumento rondan el 30%. Dicho de otra manera, el incremento posible es del 30%; por ese motivo, dentro de las líneas estratégicas desarrolladas en ese Plan quinquenal de vivienda estaban el incentivo o la promoción de la construcción de viviendas de interés social mediante un mecanismo establecido en esta iniciativa, relacionado con la renuncia fiscal. No se trata de que el Estado deba aportar dinero para este tipo de emprendimientos -que ya están incluidos en el Fondo Nacional de Vivienda-, sino de que renuncie a la recaudación por concepto de tributos relacionados con estas actividades, a través del mecanismo de exoneración. De esta manera, se busca también el involucramiento de la actividad privada en este tipo de programas.

Corresponde decir que esta renuncia fiscal también tiene mucho que ver con una visión acerca del estado y situación actual de la industria de la construcción. Hoy en día, esta industria está en pleno funcionamiento, alcanzando récords en metros cúbicos de hormigón, aunque la mayor parte de lo que genera son productos destinados a determinada franja que tiene un alto poder adquisitivo y que normalmente localiza estos emprendimientos en la costa. Este escenario, que en la actualidad puede ser muy importante porque involucra 50.000 puestos de trabajo, en un determinado momento -que no situamos en el corto plazo, pero que podría darse en uno mediano- podría ver agotado su nicho de mercado, cuyos clientes provienen de los deciles más altos de la población y de extranjeros que

adquieren estos inmuebles. Eso podría provocar una recesión en este nivel de intervención y, a su vez, generar una pequeña caída en los niveles de inversión en la construcción, con el consecuente reflejo en los puestos de trabajo.

Por lo tanto, estas medidas apuntan al incremento de la oferta habitacional, no solo por medio de la acción pública, sino por la asociación público privada, lo que permitiría generar una oferta habitacional que, entre otras cosas, derivara en una regulación del mercado y del precio de las viviendas, tanto para la adquisición de viviendas nuevas como para el arrendamiento. Evidentemente, todas estas disposiciones tienen mucho que ver con otras leyes -como por ejemplo la relativa a las notas hipotecarias, aprobada en el período anterior-, que podrían generar otra vertiente de incorporación de oferta habitacional al sistema, aspecto que también consideramos muy positivo.

Con esta introducción pretendemos especificar y aclarar que desde el Ministerio, en conjunto con la Agencia Nacional de Vivienda y el Banco Hipotecario, buscamos brindar la mayor cantidad y posibilidad de oferta habitacional para el sector formal, ya que el informal es parte del "Plan Juntos". En este caso, apuntamos exclusivamente a la vivienda de interés social, a la que refiere la Ley de Vivienda del año 1968 y en la que se encuentra su definición. Por lo tanto, hasta en este aspecto no estamos innovando sino, simplemente, consolidando una visión, una imagen y una presencia.

Por nuestra parte, consideramos que este proyecto de ley es muy importante, ya que cuenta con el acuerdo de todo el Gobierno.

En cuanto a la renuncia fiscal, debe quedar en claro que no se trata de dinero que tiene el Estado, sino de ciertos montos que dejará de percibir. En este aspecto, también quiero señalar que estamos jugando a que lo vamos a recuperar ya que, aunque el Estado exonere algunas acciones, en cuanto sigamos incrementando los puestos de trabajo y el consumo de los productos necesarios para construir, de alguna manera recibirá por otro lado una compensación que balanceará todo esto.

SEÑOR TAJAM.- Recibimos con mucho gusto a quienes hoy nos visitan para analizar un proyecto de ley tan importante.

El señor Subsecretario mencionó su intención de comenzar a considerar los detalles técnicos, pero antes quisiera plantear una duda respecto al artículo 1º, ya que él hizo referencia al Plan Nacional de Vivienda de 1968 para definir la vivienda de interés social. Cuando llegué a ese punto, me tranqué un poco porque el artículo 26 de esa ley dice que se entiende por vivienda de interés social cualquier vivienda definida como económica o media. Luego, el artículo 25 define a la vivienda media y el artículo 22, por su parte, se refiere a la vivienda económica. Todo ello, en definitiva, me lleva al artículo 18 que define el mínimo habitacional. Entonces, me encontré con una serie de requisitos y -tomando en cuenta mis rudimentarios conocimientos sobre vivienda- no me quedó claro qué es la vivienda de interés social.

SEÑORA PRESIDENTA.- En esta ley se ha basado todo lo relativo a la vivienda; fue la norma más "pesada" que tuvo el país en esta materia, cuyo autor fue Juan Pablo Terra. A pesar de que fue creada en 1968, tiene vigencia en muchos aspectos. Quiero hacer esta aclaración porque para muchos de los que seguimos el tema de la vivienda, es muy habitual la consulta a esta ley.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Creo que las palabras expresadas por la señora Presidenta ya nos ponen en el camino de lo que luego vamos a exponer. Por eso, ante todo, quería pasar a las presentaciones.

El aspecto técnico también tiene que ver con este tipo de definiciones, y por eso pedimos autorización para que el economista Carlos Mendive, Presidente de la Agencia Nacional de Vivienda, realice la presentación inicial.

SEÑOR MENDIVE.- Voy a presentar los dos primeros Capítulos del proyecto de ley. El primero refiere a los beneficios tributarios a la inversión en vivienda de interés social y el segundo tiene que ver con el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios.

En primera instancia, queremos hacer una contextualización sobre cómo viene a plantearse este proyecto de ley, en función de la reforma iniciada en el período pasado, que se profundiza en el actual. Tratamos de focalizar la exposición en la participación del sector privado -obviamente, el plan habitacional es mucho más vasto-, pero nos pareció importante, dado que este proyecto promueve la vivienda de interés social y la participación de la inversión privada, contextualizar cómo venimos trabajando con este tema.

A partir del Plan de Vivienda anterior, 2005-2009, se identificó que no había política habitacional efectiva si no se reconstruía el sistema de financiamiento a la vivienda. Es claro que si no tenemos un sistema de financiamiento sano, hay sectores de la población -en particular, aquellos con ingresos medios altos- que terminan siendo clientes o demandando recursos del Fondo Nacional de Vivienda. Es por ello que estratégicamente se definió, más allá de los problemas que tenía planteado el Banco Hipotecario del Uruguay, reconstruir ese sistema de financiamiento sobre reglas claras y más sanas. Se emprendió una reestructura importante de esa Institución que llevó su tiempo y su energía, pero sobre la idea de un Banco que pudiera dar créditos no solamente para los adquirientes, sino también para aquellas personas jurídicas que, con garantía de un Fondo del Ministerio, pudieran solicitar préstamo hipotecario. La idea es que ese Banco juegue en igualdad de condiciones con el resto financiero. Para ello creamos un proceso simplificado de créditos hipotecarios que valen para todos los Bancos y, para los nuevos préstamos que está generando el Banco Hipotecario, eliminamos la facultad de ejecución extrajudicial de créditos hipotecarios, cuya gestión llegó a tener mal tratamiento por parte del Banco. Abundamos en el tratamiento impositivo de los préstamos hipotecarios para vivienda. En particular, en la Ley de Reforma Tributaria se exoneró de IVA a los préstamos hipotecarios en moneda nacional, en UI y en UR, dejando por fuera los préstamos en dólares. De hecho, en este último período el crecimiento del crédito hipotecario para vivienda se ha dado fundamentalmente en UI y los créditos generados hoy en esa unidad, están entre un 96% y 97%. En definitiva, el dólar se ha dejado de lado como préstamo hipotecario para vivienda.

En ese contexto, es decir, con el nuevo Plan y con la recreación del Sistema de Financiamiento a la Vivienda, y de una serie de instrumentos asociados también en cuanto a préstamos subsidiados para el capital y para la cuota, es que a partir de este 2010-2014 se profundiza ese proceso generado en el Período pasado y se apunta a poner en marcha algunos instrumentos financieros -uno de los cuales vamos a presentar hoy-, pero también se identifica que, dada la gravedad habitacional que padece la población, es necesario, como decía el Subsecretario, destinar la mayoría de los recursos a los sectores de más vulnerabilidad y, en el caso de aquellos sectores que tienen cierta capacidad de repago, habilitar y fomentar la participación del sector privado.

Esta primera propuesta que figura en el Capítulo I es la apuesta a la inversión del sector privado en vivienda social. El objetivo de este primer capítulo es aumentar la oferta de viviendas de interés social a través de la inversión privada. Eso tiene un efecto directo sobre la mejora de la relación precio y calidad del stock, dentro del sector privado en el que no se está construyendo, aunque sí se da significativamente la construcción financiada 100% por el Fondo Nacional de Vivienda. Esa mejora en la relación entre el precio y la calidad del stock, obviamente va a permitir facilitar el acceso a soluciones habitacionales de mejor calidad. Hay un efecto directo sobre aquel proyecto promovido, pero también sobre el mercado en su conjunto, que puede tener un impacto importante sobre los precios de la vivienda y de los alquileres.

Entre las actividades a promover se encuentran los proyectos de inversión vinculados a la construcción, refacción o reciclaje de inmuebles con destino a viviendas de interés social. A este respecto, es clave anotar que por ahora la construcción, refacción o reciclaje no se limita a una cuota mínima, porque puede estar comprendida tanto la gran inversión como el pequeño o mediano inversor que, a través de una construcción, refacción o reciclaje, en particular en la ciudad de Montevideo, recrea algunos lugares que requieren este tipo de intervención.

Por otro lado, también se promueven las actividades específicas asociadas a las mejoras de las condiciones de oferta y demanda de viviendas de interés social. En este caso en particular están comprendidas exoneraciones impositivas promovidas para aquellos fondos de garantía que posibilitan el acceso al alquiler y el acceso a la vivienda mediante el crédito hipotecario, que presentaremos en el segundo capítulo.

La promoción que estamos proponiendo tiene como destino tanto la venta como el alquiler de vivienda, porque es indistinto. De acuerdo con cálculos que tenemos, veremos que es más fuerte el peso de la exoneración en el emprendimiento si es para alquiler, que si fuera para la venta.

La promoción también se da -se especifica en el artículo 2º del proyecto- para aquel inversor que compre la vivienda con destino a alquiler. Se trata de aquel proyecto que primero se exonera, hay un inversor que construye y puede haber un inversor que, al final de la construcción, compre para arrendar. A ese inversor también lo beneficia la exoneración.

Los beneficios -que están descritos en el artículo 4º- tienen que ver con casi todos los impuestos nacionales que hemos encontrado para facilitar la inversión del sector privado, tales como: el Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas, el Impuesto al Patrimonio, el Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales y el IVA compra e IVA venta. El mecanismo de la exoneración funcionará a través de una Comisión Asesora de Vivienda e Interés Social, que denominamos CAIVIS, conformada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Ministerio de Economía y Finanzas y cuenta con el asesoramiento de la Agencia Nacional de la Vivienda. Estamos pensando en que es en la Agencia Nacional de Vivienda en la que se van a presentar los proyectos para ser exonerados.

Queremos mostrar la evolución de la superficie edificada anual por tipo de vivienda desde 1991 al año pasado, donde es notorio el descenso a partir de 2000 y comienza a incrementarse desde 2004, 2005 y 2006, pero la inversión en torres económicas sigue siendo muy baja y es muy importante en torres suntuarias. Esto es claramente constatable con estas estadísticas, pero también si uno va por Montevideo y recorre la ciudad.

SEÑORA PRESIDENTA.- Antes de pasar a otra transparencia, pregunto a qué se refiere cuando dice "colectivas". ¿Tiene que ver con cooperativas o complejos?

SEÑOR MENDIVE.- Con la palabra "colectivas" se puede estar haciendo referencia a cooperativas, pero también puede haber otro tipo de edificación que no necesariamente sea vivienda, sino que se trate de asilos o de hospitales.

En esta otra transparencia hay un gráfico que muestra a Montevideo para 2009. A pesar de que se puede replicar para años inmediatamente anteriores, se nota que el 46% de la edificación está en los barrios de más altos ingresos y un 43% en zonas aledañas. El 89% está sobre la costa y un 11% en el resto de la ciudad.

Este es un pantallazo muy rápido sobre el porqué de la necesidad de la promoción de la vivienda social. Como veremos más adelante, esto tiene que ver con el tipo de vivienda pero, también, con la posible incorporación de zonas a excluir.

La definición adoptada por el proyecto de ley no es otra que la que está contemplada en el Capítulo III de la Ley Nº 13.728, que ha sido anteriormente mencionada por el señor Senador Tajam.

De acuerdo con el artículo 26 de esa norma, se entiende por "Vivienda de Interés Social, cualquier vivienda definida como Económica o Media según los artículos anteriores de esta ley"; lo que redunda en determinadas áreas mínimas y máximas. Más allá de los requisitos técnicos de habitabilidad e higiene ya definidos, la ley habilita a que la Dirección Nacional de Vivienda pueda reglamentar esa definición e incrementar dichos requisitos para definir la vivienda. Como dije, ellos están definidos por ley, pero hay reglamentos de producto aprobados por la Dirección Nacional de Vivienda y sobre los cuales hoy nos estaremos basando.

Para aplicar este proyecto de ley consideramos importante atender el aspecto relativo a la localización. Sabemos que la vivienda incluye también lo habitacional, es decir, el lugar donde está ubicada. En ese sentido, tenemos pensado excluir algunas zonas de la costa, pero esta es una discusión que todavía está pendiente con las autoridades de la Intendencia Municipal de Montevideo, porque este sería uno de los departamentos en los que podría registrarse algún tipo de zonificación. No

queremos caer en la promoción de determinados barrios específicos, porque ello podría aparejar una inflación importante en el precio del suelo, tal como quedó demostrado con la experiencia que tuvimos con el Plan Fénix en cuanto a la promoción de toda la zona de la Aguada. Lo que se busca sí es excluir las zonas que en la imagen aparecen de color verde. Tenemos que ser muy claros en la definición de estas zonas e intercambiar ideas al respecto con las autoridades de los Gobiernos Departamentales. En principio, creemos que el lugar que puede conducir a un mayor debate es el departamento de Montevideo, aunque en el interior también serán consultados los Gobiernos Departamentales. Luego de ser escuchados, veremos que tan efectiva puede resultar la exclusión de ciertas zonas.

Con respecto a la definición de vivienda de interés social -contemplada en el Capítulo III de la Ley Nº 13.728-, debemos tener en cuenta que ella está dada sobre el supuesto de que quien invierte es el Estado en su totalidad, mientras que en el proyecto de ley se alude a la promoción del sector privado; en la Ley se habla de un valor de construcción y de tasación -al que se le agrega hasta un 15% del valor de construcción-, siempre sobre el supuesto de que es el Estado el que invierte el ciento por ciento, y en este caso es el privado el que realiza la inversión.

Entonces, más allá de los requerimientos técnicos -cuyos estándares mínimos están claramente definidos-, en la reglamentación de la iniciativa podríamos avanzar sobre la definición de un máximo de calidad. En este sentido, podríamos adelantarnos a exponer algunas cosas en las que estamos pensando, porque mientras el proyecto de ley avanza en el Parlamento -obviamente, respetando la voluntad de los Legisladores-, debemos hacer lo propio con una posible reglamentación y puesta en marcha, de forma tal de ir abriendo la ventanilla y operativizando esta ley en la Agencia Nacional de Vivienda. Claro está que iremos avanzando en el tema, más allá de que durante el proceso de discusión parlamentaria se modifiquen aspectos del proyecto de ley propuesto.

Decía que hay un aspecto que tiene que ver con la definición del estándar -que ya está definido-: ¿cuál es el tope o el máximo? Nos parece que definir este punto de acuerdo con un estándar técnico, resultará engorroso y no ayudará a la aplicación de este proyecto de ley. Podríamos intentarlo tratando de ser lo más simples y concretos posible, pero nos parece que a esto debería añadirse un precio de venta tope para el proyecto a promover, aspecto que está sujeto a discusión. Obviamente, a ese costo de construcción, el precio de venta incluye una cierta rentabilidad -porque estamos hablando de inversión privada-, y la ley se refiere específicamente al costo de construcción o al valor de tasación. Entonces, tendríamos que ver cómo incorporar este concepto teniendo en cuenta la ley, que estaba pensada exclusivamente para la inversión pública. Ese es uno de los aspectos que habría que considerar.

Con respecto a los beneficios tributarios, dijimos que estos podían ser tanto para la venta como para el alquiler, así como para aquel inversor que compra una vivienda ya promovida y la destina al arrendamiento. Estamos manejando algunas ideas para anticiparnos a la operativa de este mecanismo. De acuerdo con algunos cálculos de que disponemos -luego de haber intercambiado información con la Dirección General Impositiva- entendemos que el beneficio tributario, cuando el proyecto es para la venta, podría llegar a un 17% del precio. En cambio, si es para alquiler, podría llegar a un 38% o 39% del monto del alquiler. En el primer caso, si la vivienda califica como de interés social por su localización en determinadas áreas, se daría el 100% de beneficio tributario, pero si el proyecto plantea la venta, cuantas más viviendas a menor valor sean vendidas por estos emprendimientos, más se podrá llegar a tener el compromiso de préstamos subsidiados por el FONAVI. En ese sentido, tenemos propuestas con relación a algunos tramos de precios de vivienda; cuanto más bajo es el precio, más posibilidades hay de llegar al compromiso de que el FONAVI pueda financiar a población beneficiaria. ¿Qué se busca con esto? Se busca precisamente eso, otros beneficios además del tributario. En base a cómo está definida la ley, el tipo de vivienda a alcanzar es bastante amplio. Estimamos que se puede acceder a una vivienda que hoy esté en el mercado a un valor aproximado a las 800.000 Unidades Indexadas, equivalente a unos US$ 83.000 o US$ 84.000. De acuerdo con las estimaciones de costo que tenemos a partir de las inversiones en vivienda que se han hecho en el Período pasado -a lo que se agrega cierta rentabilidad-, podríamos llegar a ese valor, pero también sería importante promover en ese sector la vivienda de menor valor, porque quizás el privado tienda a construir por un valor cercano a ese. La construcción de viviendas de menor valor conlleva el beneficio adicional de mitigar o reducir el riesgo comercial de la operación, presentándole población beneficiaria del FONAVI. Asimismo, estos proyectos dispondrían de los préstamos que están otorgando los bancos, con subsidio del FONAVI, a un sector de la población de ingresos un poco

mayores. Entendemos que no solo se tiene que reducir el precio del lado de la oferta -o, por lo menos, la motivación de invertir en estos emprendimientos por parte de los privados-, sino que también debe haber una demanda efectiva. Por eso se propone este beneficio complementario junto con la disponibilidad de créditos de los bancos con subsidio.

Para el caso del alquiler, estimamos -son solo estimaciones, porque en algo nos tenemos que basar- que el beneficio es importante, y oscila entre un 38% y un 39%.

En este caso proponemos que si el emprendimiento cumple con la caracterización de bien social, tenga un 40% de beneficio tributario asegurado. Ahora bien, si le arrienda a población neta de la política habitacional, cuanto más le arriende, más va a incrementarse este beneficio tributario, pudiendo llegar al 100% si le alquila al 100% de la población neta. Por el momento estamos pensando en esa población neta que alquila con el fondo de garantía de alquileres, en un programa específico que está definido para este programa.

Cabe destacar que esto es para el Capítulo I, que refiere a los beneficios tributarios.

A continuación me referiré al fondo de garantías de créditos hipotecarios, que sería el segundo capítulo.

Deseo comenzar haciendo un repaso de la situación del crédito hipotecario con destino a vivienda en nuestro país. Vemos que en la década de los 90 -esto es particularmente un promedio de los últimos cinco años- el crédito hipotecario para vivienda era de aproximadamente el 9% del Producto Interno Bruto. Luego fue decreciendo muy rápidamente, incluso antes de la crisis de 2002. Aunque se ha empezado a reconstruir el mercado de créditos hipotecarios para vivienda, todavía los niveles rondan el 4,5% o 5% del Producto Interno Bruto. Si comparamos con los demás países de la región, vemos que en Chile se ubica en el entorno del 17% del Producto Bruto Interno; Brasil, 11% y México, 13%.

Por otro lado están las economías desarrolladas, en las que hay una crisis muy importante. Actualmente España registra un 60% de préstamos hipotecarios sobre el Producto Interno Bruto; los demás países desarrollados -por lo menos los europeos- también rondan esa cifra. En el caso de Estados Unidos, la cifra se sitúa en un 70%; allí el crédito hipotecario se ha acelerado mucho y constituye una parte muy importante del Producto Bruto. En el caso de nuestro país, debemos decir que todavía estamos en niveles muy inferiores, comparándolos con la región y también con nuestros promedios históricos. Deseo aclarar que consideramos la década del 90.

En la gráfica mostramos una distribución de los porcentajes de propiedad por quintil de ingreso y por edad; estos porcentajes se incrementan con los quintiles de ingreso y también con la edad. Cabe destacar que el acceso a la vivienda en calidad de propietario es parte del ciclo de vida.

Tomando en cuenta la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005-2006, podemos apreciar el ahorro de los hogares. Recién vimos que se registra un ahorro positivo en el quintil 4. Reitero que estamos basándonos en datos de 2005-2006. Es esperable que con el crecimiento de la economía y, por tanto, de los ingresos de los hogares y con un menor desempleo, este ahorro vaya creciendo. Se trata de un componente indispensable para el acceso al préstamo para la vivienda. Y es sobre esta base que proponemos un fondo de garantías de créditos hipotecarios. Este es un fondo de garantía que cubre el riesgo parcial de la vivienda de interés social para primera compra.

En el gráfico vemos que, en general, los bancos financian el 70% del préstamo; el 30% restante se financia con ahorros del propio cliente. Lo que proponemos es que este fondo de garantías pueda asumir el riesgo adicional que toma el banco por prestar entre el 70% hasta el 90% del valor de la vivienda. Es un riesgo adicional cubierto parcialmente. Se propone que el Fondo de Garantía creado por esta ley no funcione dentro del Sistema Nacional de Garantías en el marco de la Corporación Nacional Para el Desarrollo, sino que sea un fondo específico para políticas habitacionales, que tiene sus particularidades y por ello entendemos importante que funcione dentro del sistema público de

vivienda. El fondo se crea como un patrimonio independiente, gestionado por la Agencia Nacional de Vivienda, con el respaldo que le da el marco legal. Esperamos que en la medida en que se compute la garantía real y válida sobre el préstamo, a los efectos de las previsiones que deben tomar los bancos, también sea regulado por el Banco Central del Uruguay. En ese sentido, somos muy cuidadosos y no queremos fomentar burbujas inmobiliarias.

Se trata de un fondo que estamos focalizando hacia la vivienda de interés social sobre porcentajes de participación de crédito hipotecario en el Producto Bruto Interno, con la identificación particular de que una restricción -quizás, la más importante- de acceso al préstamo hipotecario para vivienda sea el ahorro previo. Hoy en día solicitar el 30% de ahorro previo significa un esfuerzo importantísimo porque, si se quiere, desde el punto de vista de la familia, representa una relación entre consumo y ahorro bastante ineficiente a lo largo del ciclo de vida, en particular en los primeros años -que es cuando se constituye el hogar- en que alquilar y ahorrar a la vez se hace muy difícil. Este es un instrumento que apoya el acceso al crédito hipotecario a través de la disminución del ahorro, y la idea es que sea un ahorro mínimo del 10% porque para que estos créditos hipotecarios sean originados de la forma más sana posible, consideramos válido que haya un ahorro previo de por medio.

En ese sentido, hay ejemplos de cómo se va a amortizar un préstamo del 90% del valor de la vivienda, si se lo compara con el 70%. En principio la idea es garantizar a través de un porcentaje del préstamo -en este caso 2/9 partes del préstamo- hasta que se amortice el 70% del valor de la vivienda. Se trata de una cobertura sobre el riesgo adicional pero hasta que llegue a un 70%, es decir que no cubre toda la vida del crédito. Eso dependerá de la tasa de interés y del plazo del préstamo, aunque puede variar. Hoy en día puede ir hasta cerca de unos diez años, pero dependiendo del plazo y de la tasa de interés, puede cubrir menos tiempo. Está claro que en este tipo de operaciones -y es un clásico en la literatura respecto a préstamos de vivienda- es en los primeros años cuando se presentan los mayores riesgos y, en ese sentido, este instrumento los cubriría. Existe un mecanismo denominado de “primera pérdida” y otro que espera a que el banco ejecute el préstamo y, luego, de lo que recupera se le cubre parte de esa pérdida. El banco que está cubierto, una vez iniciado el proceso de ejecución o en determinada fase del mismo puede solicitar la garantía. Como decíamos, el mínimo es del 70% y el máximo es del 90%. Si bien el garantizado es el banco, obviamente, se traslada a quien toma el préstamo el pago de una prima. Además, hay que tener en cuenta que la moneda del crédito es en pesos uruguayos. Estamos pensando en un valor máximo de vivienda -que también es parte de la discusión que se está procesando- que sería de 800.000 UI, con un plazo máximo del crédito a 25%, y el costo estimado por año puede ir hasta 42 puntos porcentuales del préstamo.

Es importante resaltar que hoy estamos haciendo un ejercicio con una capitalización inicial de US$ 6:000.000 que pueden estar cubriendo 534 avales por año. Asimismo, es bueno aclarar que venimos trabajando en esto desde hace tiempo, desarrollando modelos actuariales en los que, entre otras cosas, se estima la evolución del precio de la vivienda en Uruguay, las probabilidades de incumplimiento, etcétera. Estos datos han sido sacados de esos modelos actuariales. ¿Qué significa en términos de costos? Por ejemplo, estimamos que en un préstamo que llega al 90% del valor de la vivienda, el costo de la prima -lo que debería pagar el adquirente- llega al 4% que sería financiado por el Banco y, por tanto, no debe pagarse en el momento. A lo largo del tiempo, esa financiación significa un incremento en la tasa del 0,42%, sobre un ejercicio que hacemos respecto a una tasa del 6%. La cuota estaría en las 2.811 UI, el costo mensual de la prima sería de 108 UI y la cobertura en años para un préstamo del 90%, tendría un plazo de 25 años. Con este cálculo, si la vivienda tiene un costo de US$ 50.000, el plazo es de 10 años. Esta es una aproximación del costo.

Nosotros sostenemos -y en eso hemos sido muy cuidadosos- que este fondo de garantía debe ser financieramente sustentable. Es un patrimonio separado, independiente y que gestiona la Agencia. La propia ley aclara que la Agencia o el Estado no responden por este fondo, ya que es de garantía independiente. Hemos actuado y desarrollado el fondeo correspondiente, los requerimientos de capital y cobro de primas asociadas y la cantidad de garantías que se podrían dar anualmente, incorporando en ese modelo actuarial los riesgos sistémicos, es decir, los que derivan de la economía en su conjunto, analizando cómo podrían afectar al fondo.

Partimos de un ejercicio con un fondo de apalancamiento de dos a uno -muy conservador para este tipo de instrumentos-, considerando los costos operativos de la gestión. En el diseño de estos instrumentos de seguros hay un elemento importante, que es el riesgo moral, es decir, aquél que

puede tomar el asegurado por demás cuando tiene una cobertura. Respecto a esto estamos corriendo un riesgo adicional porque el Banco prestará más del 70%; es decir que correrá con la mayor parte del riesgo crediticio, ya que es quien presta sobre el 70%. Por debajo de ese porcentaje el Banco no está cubierto y se hace necesaria la adopción de políticas de gestión adecuadas. Entonces, queda claro que es la institución la que queda con el riesgo crediticio.

Por otro lado, para que este instrumento pueda ser utilizado por los bancos, a los efectos de realizar previsiones por créditos de morosos o atrasados, es necesario que este fondo de garantía se considere como garantía real válida y eso pasa necesariamente por las regulaciones del Banco Central del Uruguay. Otro elemento es la fijación del precio de las primas para que quien tenga su ahorro tenga un incentivo para sacar un préstamo por el 70% del valor de la vivienda. A su vez, para quien no lo tenga, el precio sería otro porque ese sería el costo oportunidad del ahorro.

La cantidad de números que aparece en la siguiente imagen responde a un ejercicio que hacemos a veinte años en lo que refiere al otorgamiento de garantías; empieza con alrededor de 505 y el dato de 594 es aproximadamente un promedio a lo largo del período.

Lo que se quiere trasmitir es que con este fondo inicial de seis millones estaríamos abarcando cerca de 600 garantías por año y la cobertura de este fondo -que aparece en la última columna- prevé que en los años 8 y 9 todavía haya un “apalancamiento” de dos a uno. Quiere decir que es una cobertura muy fuerte. En general, aseguradoras privadas en otros países que realizan este tipo de operaciones tienen un “apalancamiento” de veinticinco a uno, lo que significa que tienen un 4% de cobertura. Sin embargo, acá estamos hablando de un “apalancamiento” de dos a uno, por lo que la cobertura llega a la mitad.

Empezamos, muy cuidadosamente, con un instrumento que iremos estudiando y ajustando en el tiempo, sabiendo los riesgos que conlleva la actividad crediticia hipotecaria para vivienda, es decir, considerando sus ciclos y los impactos que puede tener sobre el funcionamiento de la economía, particularmente, en un momento como este.

Con esto también queremos trasmitir que hay un trabajo hecho y que la propuesta es empezar con un manejo conservador del fondo, de forma tal que pueda responder a las garantías.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- De la misma manera que en este proyecto de ley hemos identificado determinadas características y condiciones -que se desarrollaron en la alocución del economista Mendive-, también desde el punto de vista de la necesidad de actuación sobre el stock existente y sobre otras formas futuras, se identificaron necesidades, como es el caso del nuevo régimen de propiedad horizontal. Para ello, vamos a solicitar la intervención de la Vicepresidenta del Banco Hipotecario del Uruguay, contadora Salveraglio.

SEÑORA SALVERAGLIO.- Con este capítulo del proyecto de ley se busca poner en igualdad de condiciones a distintos actores del sector de la vivienda. Hasta la fecha, hay diversas leyes que tratan el tema de la horizontalidad. En ese sentido, aquellos proyectos de construcción que tienen financiamiento bancario para la construcción, hoy por hoy, tienen horizontalidad desde el inicio. Aquellos promotores que en realidad tienen un financiamiento propio, y no bancario, no tienen este beneficio. Entonces, con este proyecto de ley lo que se está haciendo es poner en igualdad de condiciones a todos los promotores de la construcción.

Por otro lado, se beneficia a los compradores porque, de la misma manera, en este caso el financiamiento se obtiene a partir de la propiedad horizontal. Actualmente, recién se puede obtener la propiedad horizontal una vez que se tenga el final de obra, lo que hace que muchas veces ello ocurra un tiempo posterior o un par de años después de que se obtenga la habitabilidad. Con este proyecto de ley, al considerarse la horizontalidad a partir del momento en que el inmueble está en condiciones de ser habitable, también desde entonces se puede obtener un financiamiento bancario.

Otro elemento importante es que se podría lograr la horizontalidad de aquellos proyectos existentes que hace muchísimos años que fueron construidos y a los que hoy, por distintos motivos, la

Intendencia no está en condiciones de concederles la horizontalidad.

En términos generales, eso es lo que comprende este capítulo del proyecto de ley.

Para referirse a aspectos más técnicos, me gustaría que se le diera el uso de la palabra al escribano Ramos, que es funcionario del Banco y trabajó en la elaboración de este proyecto de ley.

SEÑOR RAMOS.- Buenas tardes a todos.

En definitiva, este trabajo se llevó a cabo por parte de técnicos en materia jurídica del Banco Hipotecario, en el que se atendieron dos aspectos fundamentales. El primero tomaba en cuenta el aspecto base de este proyecto de ley en cuanto a fomentar la creación de viviendas de interés social. Para ello, de alguna manera necesitábamos un estatuto jurídico que apoyara este reglamento y nos abocamos a generar un tipo de instrumento que permitiera desarrollar en forma efectiva el proyecto que se encamina y al que aludió más ampliamente el economista Mendive.

Es por eso que encontramos en el artículo 17 un primer aspecto de esa propiedad horizontal. Si hacemos una reseña base de aspectos jurídicos de la propiedad horizontal, vamos a encontrar que hasta el momento tenemos dos leyes fundamentales en esa materia. Una es la Ley Nº 10.751 del año 1947, a la que llamamos Ley Matriz de Propiedad Horizontal y otra es la que, de alguna manera, vino a complementarla y que introduce la posibilidad de hacer incorporaciones sin contar con la totalidad de requisitos que exigía la ley inicial. En la Ley Nº 10.751 nos vamos a encontrar con un punto básico que refiere a la habilitación que debe dar la autoridad municipal para considerar como tal la propiedad horizontal. Necesariamente debemos remontarnos también al año 1947 y a determinados aspectos históricos de aquel momento, donde la propiedad horizontal no estaba tan desarrollada como en el presente. En aquel momento, el legislador no encontró mejor posibilidad que remitir a la autoridad municipal, especialista en materia arquitectónica, ese dictamen final que lograba generar una horizontalidad en forma. Sobre todo, decir que existía una edificación en altura, implicaba asumir determinados riesgos desde el punto de vista constructivo, que únicamente la autoridad municipal estaba en condiciones de dejar o no de lado, o de considerar en profundidad.

Con el tiempo nos encontramos con diversos proyectos de carácter legislativo que, como les decía, van a permitir la incorporación de determinadas construcciones o edificios a la propiedad horizontal, sin llegar a contar con ese aspecto técnico que implica otorgar la horizontalidad por medio de una habilitación final municipal. Es así que nos encontramos con el Capítulo I de la Ley Nº 14.261 del año 1974 -que es el más famoso o más nombrado de todos- en el que simplemente existe la aprobación de un permiso de construcción por parte de la autoridad municipal. Luego, a través de un cotejo entre un plano de fraccionamiento horizontal y el permiso de construcción por parte de Catastro -sin intervención de la autoridad municipal-, ingresamos al estatuto de la propiedad horizontal. Lo que queremos hacer aquí es tomar aspectos base de esas dos leyes fundamentales y recoger también una experiencia que tuvo el Banco Hipotecario en materia de propiedad horizontal -que tuvo éxito en algunos casos y en otros no- relacionada con el llamado Capítulo III de la Ley Nº 14.261 y que refería específicamente a la actividad de los promotores y su contratación con el Banco en régimen de crédito hipotecario y el surgimiento de propiedad horizontal en el pozo.

¿Por qué resulta discutible al día de hoy? Porque hubo algunas tristes experiencias en ese sentido en las que no se llegó a concretar materialmente el edificio. Nos encontramos con una situación que se plasmó desde el punto de vista jurídico y que no tuvo una contrapartida en el aspecto material. O sea, tenemos un pozo -si lo visualizamos de esa manera- construido por el promotor, a efectos de fijar una fundación constructiva. Esta no resulta en los hechos, de lo que existen varios ejemplos porque el edificio no se levanta, pero desde el punto de vista financiero se obtuvieron los fondos, se generó una propiedad horizontal virtual y, en definitiva, se defraudaron las expectativas de los promitentes compradores a ese respecto.

En el régimen que se expone en este proyecto de ley de alguna manera quisimos barrer con ese concepto. Entonces, tomamos como punto clave de la horizontalidad la habitabilidad del edificio, o sea, la construcción una vez que esté habitable, para generar la propiedad horizontal precisamente en

ese momento. No se debe hacer antes, cuando el edificio está en construcción y no existe seguridad por parte del adquirente de que efectivamente se concrete la vivienda, y tampoco después, como sucede en la actualidad, porque existe una pérdida por un costo adicional para la promoción, que precisamente se da por ese período, a veces bastante largo, entre la finalización, la habitabilidad efectiva y luego la habilitación de la autoridad municipal, que de alguna manera le incorpora el Estatuto de Propiedad Horizontal. En ese sentido, también tenemos tristes experiencias, pues todos conocemos edificios que están habitados desde hace muchos años, pero que al día de hoy siguen conservando un estatuto de propiedad común, es decir, no están en propiedad horizontal; si bien tienen sus ascensores, escaleras y Comisión Administradora, sus unidades carecen de la individualidad jurídica necesaria para ingresar en un mercado de tráfico jurídico.

Este proyecto de ley, de alguna manera, comprende esos dos aspectos: uno primario, referido exclusivamente a este proyecto y otro relacionado con el tema de la seguridad, pues se asegura, tanto al promotor como al adquirente y al organismo que financia, que producida una certificación de habitabilidad del edificio, se ingresa en forma simultánea al Estatuto de Propiedad Horizontal. Desde ese mismo momento, además, existe un financiamiento por parte de la institución y una seguridad por parte del adquirente, puesto que en ese momento este último recibe la ocupación del bien y también puede hacerlo ingresar en su patrimonio desde el punto de vista jurídico. O sea, ese bien llega a tener individualidad jurídica y, por tanto, representa un patrimonio sujeto a las afectaciones correspondientes; se puede hipotecar, vender, prometer en venta, es decir, puede ser pasible de cualquier forma jurídica que quieran darle tanto el interesado adquirente como el interesado enajenante. Evidentemente, esto refleja la habilitación municipal como elemento clave de ese otorgamiento de horizontalidad, pero no relega a la autoridad municipal en el contralor básico de la edificación, por cuanto el proyecto de ley no suprime las facultades de la Intendencia de fiscalización de la obra. Durante todo el período de construcción, la Intendencia tiene a su cargo dicha fiscalización y también toda la etapa de aprobación de permisos constructivos; posteriormente, conserva las facultades de detener la habitabilidad del edificio. Es decir, la Intendencia posee, dentro de sus facultades, el derecho de establecer que determinado edificio no es habitable y, por supuesto, el de aplicar las sanciones correspondientes en ese sentido. La Intendencia no pierde esas facultades. Simplemente, acá estamos tratando de cambiar ese elemento que, como dije, tiene antecedentes en otro tipo de propiedad horizontal e, incluso, en propiedad común. Cuando construimos una casa en un solarcito, pedimos los permisos municipales y la aprobación correspondiente, pero la habilitación municipal no conforma el elemento clave para poder proceder a su venta; por lo tanto, el bien tiene individualidad jurídica y puede ser objeto de un tráfico jurídico sin inconveniente alguno.

El otro aspecto que queremos destacar nos lleva, necesariamente, a considerar aspectos históricos de la propiedad horizontal y, fundamentalmente, el deseo de proceder a la regularización de una cantidad de edificios construidos por el Estado o por particulares, algunos de los cuales han sido levantados bajo la Ley Nº 10.751, la ley madre. Allí se requiere que se encuentren en estado de habitabilidad probada, que haya transcurrido una determinada cantidad de años -acá se fijó un plazo prudencial de 10 años- y que nunca se haya obtenido ese requisito formal de habilitación horizontal, sea porque la empresa se fundió, se fue o desapareció. Más allá de que sus adquirentes estén viviendo allí y el edificio funcione como tal, no tienen el poder, salvo en una promesa de venta o en la constitución de un derecho real menor, de proceder al tráfico jurídico de esa unidad. O sea que esa unidad no tiene una conformación jurídica como tal porque el edificio no está bajo el Estatuto de la Propiedad Horizontal; parece formar parte de una propiedad común -aun cuando materialmente no se visualice así-, pero no ha ingresado en el régimen de la propiedad horizontal.

A través de esta iniciativa pretendemos resolver ese tipo de disputas, que generalmente producen inconvenientes y litigios de carácter jurídico, particularmente mediante la regularización del título o la posibilidad de acceder a él por parte de los adquirentes del edificio. Esta situación ocurre con aquellos edificios que fueron construidos sobre la base reglamentaria de la Ley Nº 10.751 y el Capítulo III de la Ley Nº 14.261, que regula los edificios construidos por Banco. Si bien aquí existe la horizontalidad, se discute si tiene carácter definitivo porque, en virtud de que la Ley Nº 14.261 le dio una suerte de provisorato, el legislador debió recurrir a una definición por medio de un instrumento ratificatorio de aquella voluntad.

Finalmente, voy a hacer mención a los aspectos clave o base de las construcciones llevadas adelante por el Estado, ya sea por medio de la acción directa o coordinada y que, por diferencias de

carácter administrativo, nunca obtuvieron una habilitación municipal que pudiera producir la formación de los instrumentos particulares a favor de los promitentes compradores o adquirentes, de forma tal que pudieran constituir, dentro de su patrimonio, una verdadera propiedad. Ejemplos de ello son los Complejos Euskal Erría y América, donde las dos Administraciones, es decir el Banco Hipotecario del Uruguay y la Intendencia Municipal de Montevideo, han tenido que apelar a determinados subterfugios para encontrar una salida, en algunos casos con éxito y, en otros, con fracaso.

De alguna manera, este proyecto de ley busca dar solución a esos aspectos y llenar los vacíos existentes.

SEÑOR BORDABERRY.- Agradezco a los visitantes por haber concurrido a este ámbito y aportar una valiosa información.

Quiero hacer notar a los compañeros de Comisión que en el Distribuido correspondiente, luego de la página 5 iría el texto de la página 7, que continúa en la 8. De modo que lo que figura en la página 6 habría que eliminarlo porque se repite en la 8.

A su vez, el artículo 20 cita al propio artículo 20, cuando en realidad, debería citar al 19 o al 18; para mí es el 19, pero no estoy totalmente seguro; estimo que debe haber habido un error tipográfico.

También quiero aclarar que, en mi caso, recibí el texto del proyecto de ley en el día de ayer. Por lo que estuve mirando, es una iniciativa que contiene temas relativos a tributos, a Derecho Civil, a autorizaciones municipales e, incluso, al secreto bancario. Quiere decir que, en pocas horas de lectura, no es mucho lo que podemos expresar. Sí voy a hacer algunas preguntas que, obviamente, no tienen por qué ser respondidas ahora, ya que seguramente tendremos alguna otra jornada de intercambio de ideas; pero, de todas formas, por una cuestión de lealtad, sería bueno que ya fuéramos planteando algunas interrogantes.

Con relación al Capítulo referido a los beneficios tributarios, se dijo que se iban a exonerar todos los impuestos que gravan la renta. No sé si el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas a los dividendos está o no incluido. Tal como está redactado, parecería que no, pero sería conveniente saberlo con certeza.

El literal B) del artículo 4º refiere a la deducción íntegra a efectos de la determinación de la renta gravada por el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, del costo de adquisición de los inmuebles en los que se construyan, etcétera. Me parece que ese es el régimen general en el caso del IRAE, o sea que estaríamos repitiendo conceptos. Reitero: le di solo una lectura, de modo que no tuve tiempo de repasar el texto legal, pero me da la sensación de que eso ya está contemplado en el régimen general, de modo que estaría de más.

No me queda clara la situación mencionada en el literal C), la exoneración del Impuesto al Patrimonio de los inmuebles cuya construcción, refacción o reciclaje se haya declarado promovida. ¿Por cuánto tiempo es? ¿Mientras se está en construcción? ¿Hasta que se vendan? ¿Hasta que se vendan por segunda vez? ¿Están exonerados de por vida por haber sido construidos así? Honestamente, no me queda claro cómo funciona.

Por su parte, en el literal D) quizás haya algún tema terminológico, ya que se expresa: "Exoneración del Impuesto al Valor Agregado a los ingresos derivados de las actividades de adquisición, construcción, refacción y reciclaje de viviendas", etcétera. Creo que lo que se exonera del pago del Impuesto al Valor Agregado es la enajenación y no la adquisición, debido a un tema de estructura del propio Impuesto.

Con relación a las exoneraciones de los intereses de los préstamos hipotecarios, se hace referencia a algo que ya existe, o sea, a la normativa actual, que ya establece una exoneración en el caso de intereses de préstamos en moneda nacional, Unidades Indexadas y Unidades Reajustables. Los vaivenes de la economía han hecho que hoy día la moneda más conveniente para estar

endeudado sea el dólar norteamericano, en contra de lo que ha sido norma históricamente en el mundo. Los Estados Unidos acaban de volcar al mundo US$ 600.000:000.000, y si todos esos dólares están por ahí, ¿por qué no los traemos para acá? De paso, nos ayudaría en nuestra política económica; haría que el valor del dólar no siguiera bajando y la demanda que tendríamos de dólares ayudaría al Banco de la República, que hoy, a su vez, está comprando dólares.

En lo que tiene que ver con el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios, no encuentro ninguna norma -quizás sea mi responsabilidad, por la celeridad de la lectura- que establezca cómo se hace efectiva la garantía frente al Fondo. La garantía se obtiene, pero si el deudor incumple, ¿cómo hace el acreedor para hacerla efectiva? No he encontrado la respuesta, pero quizás ello sea fruto -lo reitero una vez más- de la celeridad con que he leído el proyecto de ley. Supongo que debe funcionar a primera demanda, pero poner expresamente que el patrimonio del Fondo será inembargable, da la idea de que, como es tan inembargable, ni siquiera se le puede cobrar. Quizás esta observación ayude a que la norma sea más clara.

En el artículo 13 se hace referencia al secreto bancario, designándolo secreto profesional, que es la definición del Decreto-Ley Nº 15.322.

Quizás habría que trabajar un poco más en las condiciones y motivos por los que se puede acceder y con qué fines. Hemos estado discutiendo largamente en el Parlamento acerca de qué información de nuestros bancos vamos a dar a los Fiscos extranjeros. Con esto evitaríamos una discusión de horas; o sea que si establecemos su finalidad ayudaríamos a evitar una nueva discusión en el Plenario.

Confieso que la modificación del régimen de propiedad horizontal me provoca sensaciones encontradas. Quizás sea consecuencia de tantos años de peregrinaje por las oficinas públicas. Por ello, me parece formidable que todo eso se sustituya presentando, a un acreedor financiero o a un banco, un certificado hecho por un arquitecto, un Director de Obra o un ingeniero agrimensor en el que se establece que se está cumpliendo con el permiso de construcción presentado en la Intendencia.

Considero que habría que prever algún tipo de sanción para los profesionales que entregan esos certificados y que notoriamente incumplen con lo que establece la Intendencia, y no limitarnos solamente a decir que la Intendencia tendrá la facultad de seguir sancionando a la empresa mientras el arquitecto, el Director de Obra o el agrimensor siguen por ahí. Si bien es cierto que es engorroso lo que hace la Intendencia, la experiencia dice que, en general, cuando se "trancan" las aprobaciones definitivas, se debe a que en el camino se han hecho modificaciones al permiso de construcción original otorgado por ella. Considero que solucionarlo de esta forma podría ser un poco peligroso ya que se pueden afectar las condiciones de seguridad, que siempre hay que tener en cuenta.

Quizás, también habría que establecer una declaratoria "fuerte" sobre el arquitecto, agrimensor o Director de Obra respecto al cumplimiento de los requisitos de seguridad para, de esta forma, hacerlos pensar dos veces en la expedición del certificado y que, en definitiva, hagan lo que les corresponde; a su vez, consultar a la Intendencia sobre cuál es su criterio al respecto. Sería bueno que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente aplicara este mismo criterio y, de esta forma, nos diera el ejemplo. Quizás muchos trámites que actualmente se hacen ante ese Ministerio podrían ser sustituidos por una declaratoria de los profesionales.

Sé que hay un "trancazo" muy grande con relación al Programa de Atención Integral, porque las Intendencias están enviándolos al Ministerio, más específicamente a la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. También hay algo que tradicionalmente se "tranca" y es lo que tiene que ver con la Dirección Nacional de Medio Ambiente y los permisos ambientales.

Entonces, si estamos reglamentándolo para la vivienda que se puede caer, quizás también se podría seguir este mismo criterio para otros trámites, acción que celebro y felicito. Asimismo, lo podríamos extender también a todo el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que ha traído la iniciativa a la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Finalmente, quisiera plantear otra duda que tengo con respecto a las exoneraciones tributarias. En el régimen general que se instauró en el período pasado se estableció un sistema de puntos que considero muy inteligente puesto que se dan puntos según la ubicación geográfica del proyecto de inversión. En consecuencia, un proyecto de inversión en materia turística ubicado en Punta del Este tiene cero punto, mientras que otro localizado en Carlos Reyles, Molles, Durazno tiene la mayor cantidad de puntos posible, lo que me parece muy inteligente. Ese mismo sistema tiene también muchos otros beneficios basados en la cantidad de personas que se emplea y en el trabajo que da, lo que considero muy interesante. Mi preocupación es la siguiente. El Estado está haciendo un gran esfuerzo desde el punto de vista de la renuncia tributaria y sería bueno determinar que, efectivamente, se vuelque al precio de la vivienda. A mi juicio, en términos económicos, esto es muy difícil de establecer, porque la tendencia primera es poner un tope al precio; pero después que se pagó, la vivienda se puede vender y tuvo todas las exoneraciones. Entonces, ¿ponemos un tope a la reventa de la reventa, de la reventa? Puede haber gente que diga a una persona que la va a financiar y que va a acceder a la vivienda pero luego la vende y obtiene un dinero; quizás puede suceder que la persona quiera tener acceso a la vivienda de interés social y -por lo general es la que tiene menos recursos- tal vez se pueda ver tentada a venderla de nuevo por lo que, al final, puede suceder que tengamos propietarios que no son los que la ley está buscando como objetivo. Confieso que con respecto a este tema, tampoco tengo una solución. Cuando leí el proyecto me pregunté qué sucedería si se diera este supuesto. Pienso que en este tema deberíamos tratar de tener la seguridad de que la renuncia tributaria termine en un menor precio de la vivienda y no en más ganancia para el promotor que, dicho sea de paso, también tiene que tener una ganancia. Me parece que el sistema de exoneraciones del sistema general es bueno en cuanto a la metodología que aplica.

Con seguridad me atrevo a señalar que tengo muchas más dudas que las que acabo de expresar pero, de todas maneras, le agradezco al señor Subsecretario que me pueda aclarar algunas -no tiene por qué aclararlas todas- y tomar nota de otras para traer alguna respuesta en la próxima comparecencia.

SEÑORA PRESIDENTA.- Le agradecería al señor Subsecretario que, en la medida en que pueda ir contestando alguna de las preguntas planteadas por el señor Senador Bordaberry, lo hiciera, porque de esa forma nos iremos ilustrando, profundizando y descubriendo otros aspectos al proyecto.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Antes que nada quisiera hacer referencia a la preocupación que manifestara el señor Senador Bordaberry acerca del escaso tiempo disponible que han tenido para estudiar el proyecto. Obviamente que ello es responsabilidad nuestra. Pero, por otro lado, quería agradecer calurosamente la preocupación que tiene la Comisión de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Senado, al punto que nos ha citado con la celeridad correspondiente para analizar este proyecto de ley. Quisiera señalar que esta iniciativa es parte de la política de vivienda y no estuvo incluida por razones obvias: por lo complejo del tema y las enormes dificultades que ofrecía. Además, se dieron grandes discusiones internas para ponernos todos de acuerdo sobre la renuncia fiscal que, como todos saben, no es un tema menor porque, de alguna manera, estamos alterando todo un régimen tributario que se implantó en el país hace poco tiempo. Por lo tanto, este proyecto de ley es parte de la política de vivienda y va de la mano de las otras medidas que intenté explicar en mi intervención previa. Este es otro instrumento para poder concretar una mayor oferta habitacional, que entendemos que es la clave para revertir una situación de déficit que nos agobia a todos. Dicha clave pasa por atender a aquellos sectores que aun hoy, teniendo incrementos salariales importantes, todavía no tienen capacidad de ahorro. La presencia del Estado, a través del Fondo Nacional de Vivienda, como el incentivo a través de estas otras medidas, quizás puedan colaborar a cambiar una inercia en la que, como bien se señalaba en una transparencia presentada por el economista Mendive, el país cuenta con un porcentaje de otorgamiento de créditos hipotecarios inferior a los que se presentan en la región. Esa es una situación que realmente nos preocupa y queremos cambiar. No es una pregunta que se haya formulado, pero quisiera responder a la inquietud del señor Senador Tajam con relación a la vivienda de interés social. En última instancia, la vivienda de interés social no se define solo por los metros cuadrados de mínima y de máxima, sino que además pretendemos que con estas exoneraciones se logre un producto de menor costo que no significa, para nada, una menor calidad porque implica la necesaria supervisión en el control de la calidad del producto que se ofrece. Pongo como ejemplo el interés superlativo que las cooperativas de vivienda manifiestan en esta medida y que ya están trabajando -incluso, el propio PIT CNT- en la búsqueda de un producto denominado “US$ 20.000”. Obviamente, que nadie que quiera acceder a una vivienda va a tratar de que ese producto final no sea digno ni acorde a la calidad de vida que pretende todo ser humano. Esto

también era parte de una inquietud legítima del señor Senador Bordaberry -por cierto, compartida- que para nosotros es un *leitmotiv.*

Estas exoneraciones no atacan el beneficio que ya tiene la empresa -porque en estos cálculos ya están incluidos sus beneficios-, sino que atacan el monto que el Estado tiene que percibir. Por lo tanto, se debe tratar de un acuerdo a través del cual -como señalaba el economista Mendive- se presenta un proyecto a la Agencia Nacional de Vivienda estudiado, avalado y luego refrendado por los Ministerios competentes, es decir los Ministerios de Economía y Finanzas y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Estas son las garantías que tenemos que tener y que, a posteriori, a través de un mecanismo de reglamentación nos aseguren que, efectivamente, nuestra voluntad de transformar hoy día este tema se concretará en la realidad.

Con relación a ciertas preguntas formuladas anteriormente, solicito se dé el uso de la palabra al economista Mendive para que realice las precisiones pertinentes. Especialmente, en el espíritu de que nuestra comparecencia en el día de hoy -que, seguramente no será la primera ni la última- tiene como objetivo colaborar en la interpretación y en el análisis de este proyecto, estamos enteramente a disposición de este Cuerpo y consideramos que es muy beneficioso que podamos ir avanzando en conjunto.

SEÑOR MENDIVE.- A efectos de responder las interrogantes planteadas por el señor Senador Bordaberry desde el punto de vista tributario, solicito se le dé el uso de la palabra al contador Eibe, que ha colaborado con nosotros en forma honoraria en la redacción del proyecto de ley y en la discusión de los aspectos que se expusieron aquí.

Asimismo, -antes que haga uso de la palabra el contador Eibe- quisiera realizar algunas puntualizaciones con referencia a las observaciones hechas por el señor Senador Bordaberry. En cuanto al espíritu del Capítulo I que refiere a la exoneración de tributos para la inversión privada, en un primer momento se pensó modificar la Ley de Inversiones a que se hace referencia porque prohíbe expresamente la inversión en casa habitación. Entendimos que, como este instrumento constituye una parte importante de la política habitacional en este período, era más sano hacer un proyecto de ley aparte, con la misma lógica que tiene la Ley de Inversiones, en la cual hay una serie de tributos. Al respecto, funciona una Comisión compuesta por integrantes de los Ministerios de Economía y Finanzas y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que es asesorada por la Agencia Nacional de Vivienda.

Por otro lado, el interés de la política pública es el fomento de la oferta de la vivienda de interés social. Vemos que la presentación de proyectos para ser exonerados va a ser compleja -de todas formas, vamos a tratar de simplificarla-, pero el interés central de la política pública es la oferta de vivienda. Por eso, tratamos de que los proyectos cumplan con la caracterización de vivienda de interés social, donde están localizados. Agregarle otro tipo de ponderaciones a esa tributación, como están presentes en la Ley de Inversión, sería complejizar la aplicación cuando, reitero, el interés de la política pública es, casi exclusivamente, en materia habitacional. Entonces, por ese lado, entendimos que lo más sano era hacer el proceso lo más sencillo y simple posible.

En cuanto al tope de precio también tenemos una discusión -que ya he mencionado- porque hay un estándar edilicio y el punto es dónde ponemos el techo. Reitero que definir un estándar técnico máximo apareja mucha complejidad y dificultad en el proceso de aplicación. Complementariamente habíamos pensado en el precio -aunque al principio lo habíamos descartado-, pero nos parece que puede ser un indicador válido. Al respecto, también hay preguntas y aspectos que discutimos con el contador Eibe acerca de los costos. Hay personas que venden a determinado precio pero son testaferros que luego revenden.

SEÑOR BORDABERRY.- A ese respecto quiero formular una apreciación, aunque sé que puede resultar un mamarracho desde el punto de vista de la técnica tributaria. Pienso que se puede poner un impuesto a la primera enajenación posterior que se haga del bien. De esa forma, quien se benefició con la vivienda de interés social con una exoneración tributaria, cuando la venda para obtener una ganancia y no para darle el fin de vivienda, le estaría devolviendo a la sociedad el esfuerzo que hizo pagando un impuesto en la primera venta.

SEÑOR MENDIVE.- Es discutible porque, entre otras cosas que ya se mencionaron, la exoneración básicamente cambia la relación riesgo-rentabilidad de la inversión. Dependerá de las condiciones de mercado y de la cantidad de proyectos que se presenten, si es trasladable o no a precio, o trasladable parcialmente o no; entonces no parecería justo, en principio, cargar al comprador exclusivamente en la primera enajenación posterior a la compra. De todas maneras, son aspectos a discutir. En este sentido, quizás el contador Eibe pueda profundizar en las alternativas que existen.

Sí se ha pensado en proponer un tope, porque establecer un límite en la descripción edilicia complejizaría demasiado, pero una aproximación a ello es el precio. Quizá sea el precio que se encuentra por encima. Hay un costo promedio que hemos constatado de la inversión pública en materia de vivienda, más cierto porcentaje. Sí reconocemos que es un aspecto delicado a discutir y que hace a posibles trampas en el proceso. De todas formas, debemos evaluar el costo-beneficio de implementar una idea porque sabemos que puede tener determinado costo, pero en la globalidad debemos decidir entre una u otra propuesta.

Con respecto al tema de la exoneración tributaria de los intereses, quizá no fui claro en mi intervención anterior. Esto se aprobó en la reforma tributaria del período pasado pero, de todas maneras, entendemos que es más sano, más allá de que la política económica del Gobierno define como sana la desdolarización de toda la economía, en particular en el crédito para la vivienda creemos que es más sana aun. Por tanto, estamos hablando de compradores cuyos ingresos dependen del funcionamiento de la economía, pero también del valor de la garantía del crédito hipotecario -en este caso, la vivienda- que también depende de aquella. La vivienda no es una vaca en el medio del campo, que puede depender de vicisitudes de los mercados internacionales, y podría ver fijado su valor en dólares o subir y bajar en función de lo que pasa en el mundo con relación a ese mercado. Claramente, la vivienda residencial es un bien no transable y por ello depende mucho más de todo esto, ni que hablar la vivienda de interés social. Es más, con algunos estudios de la Agencia y con algunas publicaciones cuatrimestrales estamos tratando de promover la desdolarización del mercado y sacarnos el dólar de la cabeza ya que conduce a falsas evaluaciones. Lo cierto es que hay pequeños inversores que piensan en términos de dólares y si bien esto está dolarizado y el valor de la vivienda subió y bajó en esos términos, si lo analizamos en el mediano plazo, el precio es muy estable cuando se mide en Unidades Indexadas y tiene volatilidades muy fuertes cuando se lo mide en dólares, por un tema cambiario exclusivamente. Lamentablemente no tengo una gráfica aquí pero pueden consultarla en el tercer número de Mirador Habitacional que publicó la Agencia y podrán advertir que desde principios de los ochenta el precio se mantiene estable cuando se mide en Unidades Indexadas. Por tanto, nos parece muy sano continuar trabajando en esa línea y que el mercado de préstamos hipotecarios se desarrolle con esta Unidad y no con el dólar.

Respecto al fondo de garantía, debo decir que también nos parece que se deben tomar muy en cuenta las observaciones que hacía el señor Senador Bordaberry. Se planteó la duda de si en el proyecto de ley está presente la forma en que el fondo responde a la garantía. Más allá de que este es un tema a consultar y para rever, digo que, en principio, hoy puedo dar una respuesta a boca de jarro ya que en la propia definición del fondo de garantía se establece que cubre parcialmente a las entidades acreedoras por los créditos que este otorgue.

El artículo 13, mencionado por el señor Senador y vinculado a la administración de los créditos, dispone que la Agencia Nacional de Vivienda tendrá derecho a solicitar información y realizar controles sobre los préstamos garantizados, teniendo derecho de acceso irrestricto a toda la información de los deudores. Con este artículo pretendíamos otorgar una facultad a la Agencia para hacer el seguimiento de los créditos y solicitar información, a los efectos de evitar violaciones de obligatoriedad de confidencialidad. De esta forma, se pretende dar rango legal a esto para que la Agencia pueda tener un monitoreo más cercano de los préstamos hipotecarios.

SEÑOR EIBE.- Quisiera hacer una muy breve descripción general del régimen de incentivos tributarios que se incorpora en este proyecto de ley. Como podrán advertir, esta propuesta tiene muy fuertes puntos de contacto con la Ley de Promoción de Inversiones que, a mi juicio, ha sido una de las leyes más exitosas en términos de promoción en la historia de nuestro país. La lógica transita por carriles bastante similares, en la medida en que la renuncia fiscal que el Estado asume se vincula al logro de ciertos objetivos meritorios que de alguna manera justifican esa renuncia y lo hace a partir de un acto administrativo que la ley encomienda al Poder Ejecutivo -que bien puede hacerlo por medio de un

decreto o de una resolución-, asesorado por una Comisión especializada, en la que se balancean las dos puntas de esta historia que son: quien promueve y quien controla el uso de los recursos, representados por los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Economía y Finanzas. Esto se hace con una lógica muy similar a la del Capítulo III de la Ley de Promoción de Inversiones, que prevé la posibilidad de otorgar beneficios a proyectos de inversión específicos o a actividades sectoriales. En este sentido, voy a poner dos ejemplos que han operado en nuestro país y que son muy claros.

El señor Senador Bordaberry hacía referencia a una reglamentación que existe en los proyectos de inversión -los decretos 455/07-, que a partir de objetivos e indicadores -en función del empleo, de las exportaciones, de valor agregado, de la centralización y de otros elementos- otorga un puntaje a los proyectos. A partir de eso, se da una exoneración del Impuesto a la Renta, además de otras exoneraciones. En ese caso, claramente, hay un nexo causal, una asociación entre el beneficio y la externalidad positiva que le otorga el régimen al Estado.

La Ley de Promoción de Inversiones, en ese mismo Capítulo III, prevé la posibilidad de otorgar beneficios a actividades sectoriales. En ese sentido, tenemos ejemplos que han sido muy exitosos como, por ejemplo, el *software* y, últimamente, la generación de energía eólica y los biocombustibles. Hay una cantidad de actividades sectoriales que no requieren la presentación de un proyecto de inversión porque hay una definición política clara del beneficio que el sector aporta. Entonces, esto nos indica que la Ley de Promoción de Inversiones y este proyecto de ley plantean un equilibrio, una flexibilidad entre lo que es el proyecto puro y duro -un proyecto de inversión requiere de la presentación de una cantidad de elementos de puntaje que, en una primera instancia en la aplicación de esta ley, pueden plantear dificultades de seguimiento y de evaluación- y la posibilidad de establecer beneficios tributarios a la actividad. Con ello, a partir de la declaratoria de la actividad, obviamente, estableciendo requisitos del proyecto de cada grupo habitacional o lo que fuere, pero sin la lógica de los puntajes, también se pueden otorgar beneficios significativos.

Entonces, dejar abiertos los dos caminos -como lo hizo, sabiamente, la Ley de Promoción de Inversiones- permite tener ductilidad y adaptarse al objetivo primordial que es dar un impacto significativo en la oferta de viviendas de interés social. Desde luego que es importante valorar también el sacrificio fiscal; creo que eso deberá hacerse a lo largo del tiempo. En principio, dejar planteada la posibilidad de una declaratoria promocional a la actividad sometida a ciertos requerimientos, parecería una opción razonable en esta primera etapa de implementación de la ley.

Con respecto al universo de beneficios tributarios a otorgar, la ley también llega a una solución similar a la de la Ley de Promoción de Inversiones, que remite -si recuerdan los señores Senadores- al Decreto-Ley Nº 14.178 sobre Promoción Industrial, estableciendo un universo de beneficios que el Poder Ejecutivo puede otorgar en forma discrecional, en función de la declaratoria promocional.

En materia de Impuesto a la Renta, deliberadamente la ley no hace referencia al Impuesto a la Renta de Actividades Económicas porque prevé la posibilidad de otorgar beneficios con relación a los tres impuestos que componen el sistema de impuestos a la renta en el Uruguay: el Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas -que grava la actividad empresarial-, el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto a la Renta de los No Residentes. En la medida en que es perfectamente factible que haya pequeños inversores, por ejemplo, que compren esas viviendas con destino al alquiler, se puede pensar en establecer mecanismos de exoneración que disminuyan el costo de ese arrendamiento, con lo cual también por esa vía se están mejorando las condiciones de oferta. Inclusive, tal como está redactada la ley, se habilita la posibilidad de exonerar la distribución de dividendos que hagan las empresas constructoras, porque eso forma parte, también, de la actividad que apunta al aumento de la oferta de viviendas. Entonces, en ese sentido es perfectamente factible la exoneración de ese tipo de impuestos.

En lo que refiere a la posibilidad de la deducción íntegra del costo de adquisición de los inmuebles -que fue una segunda pregunta que se planteó-, el texto está diseñado para contemplar la hipótesis en la que no exista una exoneración total del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas, sino que grave con ese impuesto la construcción de los inmuebles. En ese caso, en el

Impuesto a la Renta de Actividades Económicas -como sucede con cualquier empresa del Uruguay, que tiene que determinar su renta neta fiscal-, hay una disposición antiabuso cuando el costo de adquisición de un bien corresponde a alguien que lo ha enajenado con una tasa menor. Si una sociedad anónima adquiere un bien -por ejemplo, un inmueble- de una persona física, cuando lo enajena tributa el impuesto a una tasa del 12%. La sociedad anónima deduce ese costo, pero no íntegramente sino en proporción a la tasa de la persona física con respecto a la tasa de la empresa. Obviamente, eso tiende a evitar el abuso de sobrefacturación que se dio durante mucho tiempo en el país. Esa regla -conocida como la regla candado- en este caso no se aplicaría. O sea que, incluso si tuviera que pagar el Impuesto a la Renta, tendría derecho a la deducción íntegra del costo de adquisición del inmueble, cualquiera fuera la situación de quien le enajene el terreno a la empresa constructora.

Se trata de una disposición complementaria que ha sido largamente solicitada por la Asociación de Promotores Privados y por la Cámara de la Construcción, que ya se había otorgado por vía reglamentaria, porque hay facultad legal en el caso de los inmuebles adquiridos ante la vigencia de la reforma tributaria con el propósito de no alterar reglas de juego, pero que, a partir de la reforma, generaba esa disminución de la deducción del costo. Esta es la justificación de la medida.

Con respecto a la exoneración del Impuesto al Patrimonio, la norma reproduce íntegramente la de promoción de inversiones y, a nivel reglamentario, en diversas oportunidades el Poder Ejecutivo ha acotado en el tiempo la exoneración. Esto no quiere decir que quede restringida exclusivamente para la empresa constructora; puede darse de forma objetiva y otorgarse la exoneración también para el adquirente con destino a alquiler o a vivienda de interés social. Esta última es una hipótesis menos probable porque el adquirente de una vivienda de interés social difícilmente sea contribuyente del Impuesto al Patrimonio; de todas maneras, si ese fuera el caso, tendría derecho a la exoneración. No hay inconveniente en que la disposición sea de naturaleza objetiva, es decir que no tiene por qué ser exclusivamente para la empresa.

Con respecto a la exoneración de los intereses, el economista Mendive ya hizo referencia al tema de los préstamos en moneda extranjera. Sí quiero decir que no es una disposición carente de significado porque la exoneración de IVA puede comprender a los servicios de garantía, tanto de alquileres, como de enajenación o, eventualmente, a los servicios de garantía que se otorguen a las Instituciones de Intermediación Financiera que, en ausencia de una norma específica, estarían gravadas por el IVA. Parece razonable que esté esa disposición.

La observación realizada por el señor Senador Bordaberry, con respecto a la incorrección de hacer referencia al IVA de la adquisición, es absolutamente correcta. Eso es totalmente disparatado y seguramente se debe a un error que se produjo en algunas de las modificaciones realizadas al proyecto original.

En cuanto al límite de la reventa, creo que efectivamente puede haber situaciones patológicas. No asocio esto a una reventa natural donde, en el fondo, se rota la propiedad de una vivienda de interés social, habiéndose cumplido allí el objetivo de la oferta. El riesgo que advierto es que puede haber un pacto espurio entre el constructor y el adquirente para darle un valor menor al que le corresponde y creo que, en ese caso, sí habría que regular algún mecanismo fuertemente sancionatorio para evitar ese tipo de maniobra.

He terminado mi exposición y quedo a las órdenes de los señores Senadores.

SEÑOR MENDIVE.- Simplemente quiero mostrar a los señores Senadores una gráfica sobre la evolución del precio de la vivienda desde 1978 a 2007. La línea verde indica lo deflactado por el IPC, que sería en Unidades Indexadas, la amarilla corresponde a Unidades Reajustables y la azul a dólares. Se observa que en el mediano plazo hay una cierta estabilidad del precio de la vivienda, que se condice con la teoría en el sentido de que la vivienda es un bien no transable; a su vez, el precio en dólares está sujeto a una volatilidad que depende básicamente del tipo de cambio.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiero agregar unas preguntas -algunas me las ahorró el señor Senador Bordaberry- porque hay algo del proyecto de ley que me llama la atención porque se hace referencia a las características de la vivienda de interés social, pero no se dice nada del beneficiario, del público al que está destinada. Me parece muy importante buscar alguna forma de referir a quién se va a destinar la vivienda si queremos que tenga efectos en los sectores sociales en los que estamos pensando. Esa es una observación que hago notar, porque en principio pensé que podía estar al final del proyecto de ley, pero no fue así y considero que estaría faltándole algo.

Por otro lado, creo que tanto las renuncias fiscales como las exoneraciones, los subsidios, en fin, todo este tipo de mecanismos, en algún momento tienen un costo para la sociedad en su conjunto. El arquitecto Patrone dijo que se recuperaba; estoy de acuerdo con ello, porque el hecho de que una familia tenga acceso a la vivienda, de por sí tiene un valor, pero no debemos olvidar que hay un costo que es de la sociedad. Creo que esta podría ser la oportunidad de ir generando un registro de beneficiarios. ¿Qué quiero decir con esto? Me refiero a que si una familia accede a una vivienda construida por este mecanismo, tanto en alquiler como en compra, eso no se transforme después en un negocio inmobiliario y acceda por distintos lugares, a través de diversos mecanismos de venta o alquiler. Digo esto porque debemos tener un poco de picardía en algunas cosas, pues muchas veces se dan situaciones de este tipo.

Reitero, pues, que sería la oportunidad de ir elaborando un registro. Si consideramos a los beneficiarios, podemos hacerlo; si garantizamos que el que accede es la población objetivo, podemos ir elaborando un registro para que no se produzcan reventas y otras situaciones como las que se mencionaron. De todos modos, por lo menos una parte del esfuerzo fiscal o algo del subsidio, tiene que devolverse al Estado cuando se hace la operación de reventa. Habría que medirlo porque, de lo contrario, eso se perdería totalmente y, en realidad, se llegaría a una ecuación que no sería real. No sé si queda claro lo que digo, pero me parece que allí tendríamos que estar alertas.

Con relación al tercer capítulo, que refiere a las modificaciones a la propiedad horizontal, en principio me alegro muchísimo y comparto lo expresado por el escribano Ramos, en el sentido de que hay muchas propiedades trancadas por problemas de este tipo y, por tanto, están fuera del mercado. Con respecto al valor de las viviendas, tanto en venta como en alquiler, sabemos que cuanta más oferta hay se produce una movilidad mayor y los precios también se acomodan a las realidades del país. Hoy se mencionó el emblemático caso de Euskal Erría, que si se soluciona con esta ley habría que tirar cohetes porque son situaciones que han quedado trancadas en perjuicio de todos, tanto del Banco Hipotecario como de las Intendencias, de los usuarios y de los promitentes compradores. Es decir, se dio una situación un tanto perversa.

El tema de las garantías no me alarma tanto -quizá porque no soy abogada- como al señor Senador Bordaberry. Está bien que al arquitecto y al agrimensor se les adjudiquen las responsabilidades que les correspondan, pero creo que la habilitación del trámite podría permitir una mayor movilidad en el *stock*. En este sentido, podría mencionar una cantidad de situaciones que se han vuelto un tanto perversas y quien más las ha sufrido, en su momento, ha sido el Banco Hipotecario del Uruguay.

Entonces, me parece que estos instrumentos pueden ayudar a esa movilización y celebro la inclusión de ese capítulo en el proyecto de ley, pues lo considero muy oportuno.

Esto era cuanto quería plantear.

SEÑOR TAJAM.- Quiero complementar una de las preocupaciones planteadas por la señora Presidenta.

Tal como indicó el economista Mendive, es evidente que en el proyecto de ley el interés central es la oferta de viviendas; eso es lo que falta en el país.

Cuando la Comisión Asesora de Inversiones en Vivienda de Interés Social -CAIVIS- determine los proyectos a promover, deberá remitirse al artículo 3º entre cuyos objetivos, entre otros,

se mencionan la calidad y cantidad de viviendas de interés social, de las condiciones de financiamiento para su adquisición y de la innovación tecnológica. Precisamente, en esta disposición se hace referencia a facilitar el acceso a la vivienda de los sectores socio económicos bajos, medio bajos y medios de la población. A mi juicio, aquí habría que definir un poco más en detalle el nexo con los beneficiarios.

Ahora bien, pensando en voz alta, esto me conecta con la integración de la Comisión a la que aludí anteriormente, que está conformada por representantes del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y del Ministerio de Economía y Finanzas. Si pensamos en los beneficiarios, tal vez podríamos contar con un representante del MIDES.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- La preocupación sobre la población objetivo y lo que establece el literal B) del artículo 3º del proyecto de ley, nos lleva a que la definición sea un tanto genérica y nos preguntemos si en las leyes debemos incorporar precisiones tales, que luego hagan inviable lo que allí se establece. Decimos esto porque un cambio en la situación económica puede conducir a que quienes eran considerados medios pasen a ser medio bajos, estos a indigentes y así sucesivamente. Normalmente, estas cosas se resuelven por la vía de la reglamentación. Lo mismo ocurre con los parámetros de análisis de la química o la contaminación; en general, ellos no son incluidos en textos legales porque el avance de la ciencia hace que continuamente se registren cambios. En el caso particular de las sociedades sucede que, al ser tan dinámicas y sufrir permanentes cambios, establecer aspectos socio-económicos nos puede limitar, incluso, en el corto plazo. Es más, el hecho de que se verifique un crecimiento o una mejora en el poder adquisitivo de las personas no implica que la necesidad de vivienda permanezca con tanta fuerza como antes; probablemente pasen a otras categorías que hagan que lo que definimos hoy no resulte hábil para mañana. En ese sentido, pensamos que es mejor el uso del recurso del reglamento, que tiene la potestad de resolver mediante la vía del decreto. Eso brinda una mayor agilidad y, además, se puede ajustar con el tiempo.

De todas maneras, así como el señor Senador Bordaberry efectuó algunas observaciones con respecto al texto del proyecto de ley, querríamos hacer un ajuste a dicha redacción, para lo cual voy a pedir que se dé la palabra a nuestro Director General de Secretaría, doctor Gerardo Siri. Asimismo, me gustaría que luego el escribano Antígono Ramos complementara el tema sobre la responsabilidad profesional con relación a la propiedad horizontal.

SEÑOR SIRI.- El señor Senador Bordaberry indicó, con acierto, el error de referencia en el artículo 20, donde se debió mencionar al 19.

En el mismo sentido, al repasar el texto, detectamos que en el literal C) del artículo 9º, que refiere a los montos recuperados de acuerdo al artículo 13 de esta ley, debieron citarse los artículos 11 y 12, y no el 13.

SEÑOR RAMOS.- Por nuestra parte, simplemente queremos hacer una ligera precisión, a modo de aporte a la discusión.

Con respecto a la declaración que el proyecto de ley pone de cargo del arquitecto, del Director de Obra y del agrimensor actuante, debemos decir que no se trata de una idea original, sino que la extrajimos del accionar de la Intendencia de Montevideo que, desde hace ya algunos años, para dar habilitaciones, tiene una suerte de régimen donde el elemento principal es la Declaración Jurada efectuada por el arquitecto.

El otro elemento clave fue el de la ocupación. ¿Por qué? Porque más allá de que compartimos plenamente la preocupación del señor Senador Bordaberry, también hemos peregrinado mucho por los mostradores de la Intendencia y, después de casi treinta años de actividad profesional y treinta y dos como funcionario del banco, hemos visto infinidad de situaciones. Claro, causa asombro el hecho de que existan algunas que puedan destrabarse simplemente con una pequeña regulación. Pero la realidad es que dentro de la normativa municipal no encontramos un disparador de la habitabilidad del edificio, porque la habilitación municipal de un permiso de construcción es de índole formal. Lo que la Intendencia asegura cuando expide una habilitación es que esa construcción ha cumplido con toda la

reglamentación municipal, pero el hecho de que no la expida no impide que el edificio sea habitado. Es más; la realidad es abrumadora en ese sentido, y ha continuado así por años y décadas, con la consiguiente problemática en muchos aspectos.

Es por esos motivos que se tomó el elemento clave de la ocupación. Acá estamos pidiendo a los profesionales intervinientes que nos aseguren no solo que el edificio fue construido conforme a las normas municipales, sino también que está en condiciones de ser habitado. O sea que pretendemos ir un poco más allá de lo que la propia autoridad municipal pide a los técnicos intervinientes. Quizás esta no sea la panacea; quizás lo sería una regulación municipal que controlara efectivamente la habitabilidad de un edificio, pero si optábamos por esa solución y decíamos que un edificio no podrá ser habitado hasta que la autoridad municipal se expida, podíamos terminar en un caos pues no sé qué inversor privado se animaría -dada la experiencia que tenemos al respecto-, a efectuar una construcción bajo esos parámetros.

SEÑOR BORDABERRY.- Simplemente, señalo que estoy de acuerdo con lo manifestado y que quizás esto va en contra de lo que ha sido lo normal en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en los últimos años. Al respecto, cito la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que, justamente, lleva todas las potestades al Ministerio, cuando habían sido dadas por ley a los gobiernos municipales. Concretamente, me refiero al PAI -Programa de Actuación Integrada-, que es nuevo. Se supone que parte de la normativa municipal es que cada Intendencia determine en ese aspecto -a propósito, creo que el plan de vivienda de interés social debería considerar y tener en cuenta también los planes municipales, puesto que hay muchas Intendencias que ya han trabajado en este tema, estableciendo las zonas y sus características-, pero lo cierto es que, llegado el momento de la ejecución del PAI, los gobiernos departamentales no saben qué hacer y envían estos asuntos a la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, para que resuelva.

Por mi parte, considero que sería bueno que en estos temas se recurriera a lo mismo, es decir, a una certificación hecha por el arquitecto, ingeniero agrimensor o Director de obra, donde se establezca que el proyecto presentado está de acuerdo con el plan hecho por la Intendencia en el Programa de Actuación Integrada. De esa forma, estaríamos avanzando un poco más. Esto está ocurriendo con los contadores, es decir, hoy en día se da fe a un resumen hecho por un contador Público respecto a que determinadas cifras son ciertas y no se revisan. Creo que es bueno confiar en los profesionales -así nos evitaríamos muchos problemas- y ahora eso se está haciendo, acertadamente.

En este caso, el siguiente paso sería tener una lista de acreditadores -tal como sucede en los organismos de acreditación-, que sepan que serán eliminados de ella si no cumplen debidamente. Eso está sustituido hoy por el título profesional; pero consideramos que si tuviéramos una lista de acreditadores, se podría comenzar a trabajar más rápidamente.

SEÑOR MENDIVE.- La segunda aclaración que deseo hacer -y creo que es válida para todos- es que este régimen no es sustitutivo de los anteriores; se trata de una opción más dentro de la propiedad horizontal, que va a ser utilizada fundamentalmente por las entidades financieras y que no deroga los regímenes anteriores.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Me gustaría destacar tres elementos.

Uno de ellos es que no puedo ingresar en la discusión planteada por el señor Senador Bordaberry acerca de los Programas de Actuación Integrada y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible porque, de hacerlo, no nos iríamos ni mañana.

(Hilaridad)

SEÑORA PRESIDENTA.- A efectos de hablar sobre ello serán convocados en otra oportunidad.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Nos encantaría poder concurrir porque son temas que, evidentemente, ameritan una fuerte discusión.

En cuanto a la forma como hoy está actuando el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con relación a las poblaciones objetivo, me gustaría que la Directora Nacional de Vivienda, Asistente Social Lucía Etcheverry explicara el mecanismo que se aplica en las reglamentaciones. También me gustaría ceder luego la palabra al economista Carlos Mendive, quien desea realizar una precisión.

SEÑORA ETCHEVERRY.- Buenas tardes.

De acuerdo a lo planteado anteriormente, voy a especificar y a ampliar lo referido a la caracterización de la población objetivo para este tipo de iniciativa que maneja el Ministerio. Pero también quiero reafirmar que en el Ministerio existen otras reglamentaciones y otros planes de trabajo que están contenidos en el Plan Quinquenal; tienen una mayor amplitud y están vinculados a la población de ingresos medios o medios bajos y también a sectores bajos. Se incorporan indicadores y características que hacen a la situación familiar, como por ejemplo, si son parejas jóvenes, con menores a cargo o discapacitados. Se trata de ir cubriendo el corte más grueso por el nivel de ingresos; a dicho nivel hay que agregarle todas las características que hacen también a la ubicación dentro de la población. Quiero señalar que para llevarlo adelante, desde el período pasado se contó con la participación del Ministerio de Desarrollo Social, habiéndose ya definido estas reglamentaciones que asistirán a quien represente al Ministerio de Vivienda en este Comité Asesor y deberán ser consistentes con las normativas de otros programas. Insisto en que el Ministerio de Desarrollo Social -que es, justamente, el organismo que tiene competencia en la materia- ha participado en la creación todas estas definiciones, es decir que estas cuestiones no han sido aprobadas y resueltas solamente por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Asimismo quería señalar que, tanto para la pasada Administración, como para la actual, lo vinculado al Registro Único de Beneficiarios constituye una meta a cumplir. Sobre esto ya se ha venido trabajando, no solo a partir de esta iniciativa, sino de todos los programas que están incluidos en la política pública de vivienda. Estamos convencidos de que es un instrumento útil para el monitoreo real de los programas, para direccionarnos y saber que no estamos duplicando beneficios -lo que podría pasar- y también para corregir la mira, ver si estamos llegando a la población objetivo y si estamos haciendo un uso eficiente de los recursos. En este momento, el Registro Único de Beneficiarios se encuentra en una etapa de prueba; en ese sentido, se cuenta con la posibilidad de intercambiar información con otros organismos, como por ejemplo MEVIR -que participa del Gabinete-, pero también con el Banco de Previsión Social, entre otros. También estamos viendo la posibilidad de ampliar esto en el segundo semestre de 2011, a fin de poder intercambiar información con organismos que, por distintos mecanismos, están vinculados a la política habitacional; en este sentido, tenemos que coordinar acciones con el Ministerio de Desarrollo Social. Aclaro que en este tema debemos ser muy rigurosos y cuidadosos porque también existe reglamentación que hace a la confidencialidad de la información que se puede manejar. Pero se trata de un aspecto que ya está encaminado, y esta propuesta constituirá algo así como un empujón que finalmente lo consolide como meta en el año 2011.

SEÑOR MENDIVE.- Quisiera hacer referencia a la importancia que puede tener el artículo 19, relativo a la horizontalidad adquirida en la política de regularización que viene emprendiendo la Agencia Nacional de Vivienda. Recordemos que la Agencia ha tomado la gestión de la Cartera social generada en el Banco Hipotecario del Uruguay y sobre ella hoy se viene aplicando una importante política de readecuación de deudas, de fortalecimiento de las comisiones administradoras y también de regularización de la situación jurídica notarial. Esto involucra, en su gran mayoría, a promitentes compradores y, en ese sentido, tenemos grandes complejos, como el Euskal Erría, el Complejo América y otros en todo el país, donde la horizontalidad no está definida. En la Agencia estamos trabajando sobre este tema junto con los Gobiernos Municipales, y quería dejar constancia de la importancia que tiene en la política global.

SEÑORA PRESIDENTA.- Antes de despedir a la delegación, quisiera expresar que la Comisión está integrada por cinco señores Senadores. Uno de ellos es el señor Senador Chiruchi quien, por encontrarse enfermo, ha sido suplido por el señor Senador Barreiro. Lamentablemente, este señor Senador no pudo concurrir en el día de hoy debido a una situación familiar; pero, de todas maneras, escribió la opinión que le merece este tema. A continuación, se dará lectura por Secretaría de sus

palabras, para que nuestros invitados tengan conocimiento de las pautas sobre las que vamos a trabajar en la Comisión.

SEÑORA SECRETARIA.- “Montevideo, 7 de diciembre de 2010.

Presidenta de la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial

Sra. Lucía TOPOLANSKY

Presente.-

Motivado por una imprevista intervención médica a mi señora esposa en la tarde de hoy, me resulta imposible concurrir a la sesión de esta comisión.

No obstante queremos expresar lo siguiente:

Estamos de acuerdo con el Proyecto de Ley, porque apunta a la solución del problema de la vivienda, no solo en los sectores de menos recursos, sino que comprende a la clase media y media baja que son en gran medida el soporte de la democracia. La solución no pasa solamente por la construcción de nuevas viviendas, sino por la refacción de edificios y viviendas individuales, tanto para su adquisición como para su renta.

Las facilidades para acceder al crédito, la simplificación de las distintas gestiones, la igualdad de posibilidades y estímulos para quienes realicen inversiones inmobiliarias, hacen de este proyecto un instrumento práctico y necesario para enfrentar el problema de la vivienda.

Recoge, de leyes anteriores todo lo positivo, formando una coherente herramienta legal al servicio de la población.

Los que hemos sido intendentes, particularmente en el interior, aplicábamos muchos de los conceptos que se manejan en el proyecto: subsidio mediante exoneraciones de contribución inmobiliaria, donación de tierras, instalación de saneamientos, agua y alumbrado público, etc. Por lo cual nos resulta muy fácil poder aceptar con satisfacción este Proyecto de Ley.

En la discusión reciente del Presupuesto, diversos Legisladores de la oposición elogiaron la presentación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en cuanto a los proyectos de vivienda explicitados en el mismo.

Este proyecto de Ley va en línea con la mencionada presentación en el Presupuesto.

Lo saluda muy atentamente.

Senador Ambrosio Barreiro.”

SEÑORA PRESIDENTA.- Me pareció importante que los invitados conocieran el motivo por el cual el señor Senador Barreiro no pudo concurrir, porque tanto el señor Senador Chiruchi como él, su suplente, fueron Intendentes y están específicamente afectados por las políticas de vivienda.

Agradecemos su presencia y seguramente vamos a recurrir a ustedes para su asesoramiento por la complejidad del proyecto de ley.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 18 y 52 minutos.)